Shahid Beheshti University
Faculty of Literature and Human Sciences
Department of History

Journal of History of Iran
Vol 19, No 2, Autumn and Winter 2026
ISSN: 2008-7357 E-ISSN: 2588-6916

DOI: https://doi.org/10.48308/irhj.2026.243570.1500

Research Paper

An Analysis of the Role of Bills, Plans, and Legislative Approvals in Promoting Teachers' Welfare: A Case Study of the 21st-24th Sessions of the National Consultative Assembly

1. Mohammad Sadegh Sabermanesh, 2.Morteza Nouraei, 3.Masood Kasiri

1. PhD Student in History of Islamic Iran, Faculty of Literature and Humanities, University of Isfahan, Isfahan, Iran. Email: m.s.sabermanesh@ltr.ui.ac.ir
2. Professor, Department of History, Faculty of Literature and Humanities, University of Isfahan, Isfahan, Iran (Corresponding Author). Email: m.nouraei@ltr.ui.ac.ir
3. Associate Professor, Department of History, Faculty of Literature and Humanities, University of Isfahan, Isfahan, Iran. Email: masoodkasiri@ltr.ui.ac.ir

Received: 2026/02/14 PP 57-82 Accepted: 2026/06/23

Abstract

Fundamental role in shaping the intellectual and cultural development of a nation. Teachers, as the main pillars of education, play a crucial role in the training of human resources. Therefore, attention to teachers' welfare and the provision of adequate living conditions should be regarded not only as a protective measure but also as a long-term investment in the comprehensive development of society. During the Second Pahlavi period (1941-1979), the executive and legislative branches were two major institutions involved in policymaking and legislation concerning teachers' welfare. On the one hand, the government introduced bills and implemented various programs; on the other hand, the National Consultative Assembly approved legislation, conducted parliamentary debates, and exercised supervisory functions in an effort to improve teachers' conditions.

This study aims to analyze the relationship between teachers' welfare during 1963-1978 and the role of the government and the 21st-24th sessions of the National Consultative Assembly. The research focuses on four main dimensions: addressing teacher shortages, salary structures, professional ranking systems, and welfare policies. Employing a descriptive-analytical method, the study draws on parliamentary approvals and debates, as well as library and archival sources. The findings indicate that representatives of these parliamentary sessions addressed issues such as teacher recruitment, improvement of living conditions, enhancement of welfare provisions, and the adoption of protective legislation. Meanwhile, governments of the period, within the framework of development programs and the White Revolution, implemented measures such as the establishment of the National Pension Organization, which represented an important step toward securing teachers' future welfare. However, the overall evidence demonstrates that despite these efforts, teachers' welfare remained in need of further attention in several areas.

Keywords: National Consultative Assembly, Second Pahlavi Period, Teachers' Welfare, Bills, Plans, Legislative Approvals.

Citation: Sabermanesh, Mohammad Sadegh, Morteza Nouraei, and Masood Kasiri. 2026. "*An Analysis of the Role of Bills, Plans, and Legislative Approvals in Promoting Teachers' Welfare: A Case Study of the 21st-24th Sessions of the National Consultative Assembly.*" Journal of History of Iran, 19 (2): 57-82.

Copyright:©2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Introduction

The advancement of any society depends fundamentally on the effectiveness of its educational system, which serves as the foundation for the intellectual and cultural development of a nation. Given the essential role of teachers as the primary contributors to human resource development, ensuring teachers' welfare-including adequate living conditions, professional advancement, and institutional support-is not merely a social responsibility but also a long-term investment in national development.

The Second Pahlavi period represented an important stage in the modernization of Iran's educational system and human resource management. Within the framework of the White Revolution and national development programs, the executive and legislative branches sought to address various challenges related to the teaching profession. During the 21st-24th sessions of the National Consultative Assembly, numerous legislative measures were introduced concerning teachers' rights, salaries, professional ranking, employment conditions, and welfare provisions. Despite these legislative efforts, a gap remained between the objectives of approved laws and the actual social and economic conditions experienced by teachers. This study seeks to examine the role of legislative measures adopted during the 21st-24th sessions of the National Consultative Assembly in improving teachers' welfare. Specifically, it focuses on four major areas: addressing teacher shortages, salary structures, professional ranking systems, and welfare policies. Employing a descriptive-analytical approach, this research examines legislative documents, parliamentary debates, and relevant historical sources to analyze the relationship between legal provisions and the improvement of teachers' living and professional conditions. Through this examination, the study aims to clarify the extent to which parliamentary decisions and governmental policies contributed to addressing teachers' welfare issues during the Second Pahlavi period.

Materials and Methods

This study employs a descriptive-analytical approach within a historical framework to examine the role of legislative and executive measures in shaping teachers' welfare policies during the Second Pahlavi period (1941-1979). The research focuses specifically on the 21st-24th sessions of the National Consultative Assembly and analyzes the relationship between parliamentary decisions, governmental policies, and the improvement of teachers' social and economic conditions. The study draws upon both primary and secondary

sources. Primary sources include official parliamentary documents, records of legislative debates, approved bills, and resolutions from the 21st-24th sessions of the National Consultative Assembly. Secondary sources consist of relevant books, research studies, historical works, and archival materials addressing educational policies and the socio-economic status of teachers during the period under study. The collected data were examined through qualitative analysis of legislative documents and historical records. Particular attention was given to four major dimensions of teachers' welfare: teacher recruitment and human resource shortages, salary structures, professional ranking systems, and welfare policies. Through the analysis of parliamentary debates and approved legislation, the study investigates the objectives of these measures and their practical implications for teachers' living and professional conditions.

By comparing legislative intentions with available evidence regarding implementation, this research seeks to identify both the achievements and limitations of governmental and parliamentary efforts to improve teachers' welfare during the Second Pahlavi period. This analytical framework allows for an assessment of the relationship between legal decisions, administrative capacity, and the actual outcomes of welfare policies.

Result and Discussion

The analysis of the 21st-24th sessions of the National Consultative Assembly indicates that teachers' welfare during the Second Pahlavi period (1941-1979) was influenced by a developmental approach to educational and administrative policymaking. A significant relationship can be observed between political stability, the implementation of national development programs, and efforts to improve the socio-economic status of teachers. Factors such as the extension of parliamentary terms from two to four years, the increased participation of women in political affairs, the social transformations associated with the White Revolution, and the implementation of the Third to Fifth Development Plans contributed to a broader focus on stabilizing the teaching profession. These efforts were mainly reflected in four areas: teacher recruitment, salary reforms, professional ranking systems, and welfare policies.Functional Classification of Legislative Impacts

The findings indicate that the laws and measures adopted during this period can be classified into three main categories based on their effectiveness and institutional continuity.

1. Institutional and Structural Policies: This category includes measures supported by relatively stable institutional and financial frameworks, such as the establishment of the National Pension Organization and professional ranking systems. These initiatives created lasting institutional foundations and played an important role in shaping the future structure of educational administration and teacher welfare.
2. Reactive and Short-Term Measures: This category consists of temporary interventions designed to address immediate social needs or specific administrative challenges. One notable example was the establishment of the Farhangian Bank (Teachers' Bank), which represented an attempt to respond to teachers' financial and welfare requirements.
3. Reform-Oriented but Limited-Impact Measures: This category includes policies that, despite their reform objectives, produced limited practical outcomes. Examples include the deployment of Student Soldiers (Sepahian-e Danesh) to underdeveloped regions and certain changes related to retirement insurance. Parliamentary debates and contemporary records indicate a gap between legislative objectives and administrative implementation. Ultimately, the effectiveness of these measures depended not only on the quality of legislation but also on sufficient financial resources, administrative capacity, and sustained governmental support.

Comparative Analysis of Parliamentary Sessions

A comparative examination of the legislative activities of these parliamentary sessions reveals differences in the attention given to educational and welfare issues. The 21st and 23rd sessions were among the most significant periods in terms of legislation related to education and teachers' welfare. The 21st session was particularly important due to the extension of the parliamentary term and the presence of influential figures in educational affairs, including Farrokh-ru Parsa, the first female Minister of Education, whose experience contributed to the development of educational policies.

The 23rd session, which took place during a period of relative political stability, demonstrated greater attention to educational and welfare issues. In contrast, the 22nd session was largely influenced by major political developments, including governmental restructuring and debates concerning Bahrain's independence, which reduced the attention given to educational welfare issues. The 24th session operated during a period of increasing political tension and social instability preceding the Islamic Revolution. These circumstances limited the

capacity of parliamentarians to focus on comprehensive measures concerning teachers' economic and professional conditions.

Conclusions

This study examined the relationship between legislative developments and teachers' welfare during the Second Pahlavi period (1941-1979), with particular attention to the 21st-24th sessions of the National Consultative Assembly. The findings indicate that although a developmental approach characterized this period, progress in improving teachers' welfare was uneven and strongly influenced by the prevailing political and administrative conditions.

The study demonstrates that institutional reforms, including professional ranking systems and the establishment of national pension arrangements, created important foundations for improving teachers' welfare. However, a persistent gap remained between legislative objectives and practical implementation. In many cases, reform-oriented laws did not result in substantial improvements due to political instability, administrative limitations, and insufficient financial support. A comparative analysis of parliamentary sessions shows that periods of greater political stability and legislative specialization, particularly during the 21st and 23rd sessions, provided more favorable conditions for addressing educational and welfare issues, whereas political tensions during the 22nd and 24th sessions reduced attention to such matters. Overall, the experience of the Second Pahlavi period demonstrates that improving teachers' welfare requires coordination among legislative objectives, administrative capacity, and sustained financial resources. The historical evidence suggests that effective educational welfare policies cannot depend solely on the approval of laws; rather, they require consistent implementation, institutional continuity, and long-term governmental commitment.

مجله تاریخ ایران
سال ۱۹، شماره ۲، پاییز و زمستان، ۱۴۰۵
شاپا الکترونیکی: 6916-2588 شاپا: 2008-7357

دانشگاه شهید بهشتی
دانشکده ادبیات و علوم انسانی
گروه تاریخ

DOI: https://doi.org/10.48308/irhj.2026.243570.1500

مقاله پژوهشی

تحلیلی بر نقش لوایح، طرح‌ها و مصوبـــات قانونی در ارتقای رفاه معلمان: مطالعه موردی دوره‌های بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم مجلس شورای ملی

۱. محمد صادق صابرمنش، ۲. مرتضی نورائی، ۳. مسعود کثیری

۱. دانشـــجوی دکتـــری تاریخ ایران دوره اســـلامی، گروه تاریخ، دانشـــکده ادبیات و علوم انســـانی، دانشـــگاه اصفهان، اصفهان، ایـــران. رایانامه: m.s.sabermanesh@ltr.ui.ac.ir

۲. استاد، گروه تاریخ، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران (نویسنده مسئول)، رایانامه: m.nouraei@ltr.ui.ac.ir

۳. دانشیار، گروه تاریخ، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران. رایانامه: masoodkasiri@ltr.ui.ac.ir

دریافت: ۱۴۰۴/۱۱/۱۰ صص ۵۷-۸۲ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۴/۱۹

چکیده

پیشرفت هر جامعه‌ای وابسته به کیفیت نظام آموزش‌وپرورش است؛ ساختاری که حیات فکری و فرهنگی یک ملت را سامان می‌دهد. معلم با جایگاهی والا و بی‌بدیل، به‌عنوان اصلی‌ترین رکن نظام آموزشی، نقشی سرنوشت‌ساز در تربیت نیروی انسانی ایفا می‌کند. توجه به رفاه و تأمین حداقل‌های زندگی معلم، نه‌تنها اقدامی حمایتی، بلکه سرمایه‌گذاری بلندمدت برای توسعه همه‌جانبه کشور به شمار می‌آید. در دوره پهلوی دوم (۱۳۲۰-۱۳۵۷ ش)، قوه مجریه و قوه مقننه دو نهاد اصلی مؤثر در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری مرتبط با رفاه معلمان بودند. از یک سو، دولت با ارائه لوایح و اجرای برنامه‌های مختلف و از سوی دیگر، مجلس شورای ملی با تصویب قوانین، ایراد نطق‌ها و طرح پرسش‌های نظارتی، هر یک تلاش داشتند سازوکاری مناسب برای بهبود وضعیت معلمان فراهم کنند. پژوهش حاضر درصدد واکاوی رابطه میان رفاه معلمان در بازه زمانی ۱۳۴۲-۱۳۵۷ ش و نقش دولت و مجالس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم شورای ملی است. چهار محورِ جبران کمبود نیروی انسانی، نظام حقوق و دستمزد، رتبه‌بندی و سیاست‌های رفاهی فرهنگیان، پرسش‌های اصلی این تحقیق را تشکیل می‌دهند. روش پژوهش حاضر توصیفی-تحلیلی است و در تدوین آن، افزون بر بررسی مصوبات و مذاکرات پارلمانی، از اسناد و منابع کتابخانه‌ای نیز بهره گرفته شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نمایندگان مجالس این دوره‌ها به موضوعاتی همچون چگونگی جذب نیرو، اصلاح وضعیت معیشتی، بهبود رفاه معلمان و تصویب قوانین حمایتی توجه داشتند. دولت‌های وقت نیز در چارچوب برنامه‌های توسعه و انقلاب سفید، اقداماتی همچون ایجاد سازمان بازنشستگی کشوری را در دستور کار قرار دادند که گامی مهم در جهت تأمین آینده معلمان محسوب می‌شد. بااین‌حال، مجموع شواهد نشان می‌دهد که در برخی حوزه‌ها، علی‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته، رفاه معلمان همچنان نیازمند توجه و حمایت بیشتری بود.

واژه‌های کلیدی: مجلس شورای ملی، پهلوی دوم، رفاه معلمان، لوایح، طرح‌ها، مصوبات.

استناد: صابرمنش، محمدصادق، مرتضی نورائی، و مسعود کثیری. ۱۴۰۵. «*تحلیل و بررسی نقش لوایح، طرح‌ها و مصوبات در تأمین رفاه معلمان؛ مطالعه موردی مجالس شورای ملی*، ادوار ۲۱-۲۴.» مجله تاریخ ایران ۱۹ (۲): ۵۷-۸۲.

Copyright:© 2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

مقدمه و بیان مسئله

توسعه اجتماعی و اقتصادی هر جامعه‌ای به‌طور مستقیم با کیفیت نظام آموزشی آن پیوند دارد و کیفیت این نظام، محصول مستقیم توانمندی و انگیزه معلمان است. ازاین‌رو، تأمین رفاه معلمان–که در این پژوهش شامل بهبود شرایط معیشتی، توجه به نسبت نیروی انسانی به دانش‌آموز، نظام‌های ترفیع و اصلاح ساختارهای نامناسب است–نه‌تنها ضرورتی اخلاقی، بلکه ضرورتی راهبردی برای پایداری نظام آموزشی محسوب می‌شود.

دوران پهلوی دوم، با گذار از ساختارهای سنتی به سوی مدرنیته آموزشی، شاهد تغییرات گسترده‌ای در مدیریت نیروی انسانی کشور بود. با اجرای انقلاب سفید و برنامه‌های توسعه، دولت و مجلس بر ضرورت ساماندهی بدنه فرهنگیان تمرکز کردند. ویژگی متمایز این دوره، فعالیت‌های قانون‌گذاری در مجالس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم شورای ملی بود؛ دوره‌ای که با بهره‌مندی از ثبات سیاسی نسبی، افزایش مدت فعالیت مجلس و تغییرات در ترکیب نمایندگان، شاهد طرح و تصویب لوایح و قوانین متعددی در زمینه رفاه معلمان بود. این قوانین حوزه‌های گسترده‌ای از حقوق و مزایا، رتبه‌بندی و توزیع نیروی انسانی را دربر می‌گرفتند.

علی‌رغم حجم گسترده فعالیت‌های قانون‌گذاری، همچنان شکاف میان «اراده قانون‌گذار» و «واقعیت‌های معیشتی معلمان» محسوس است و نیازمند واکاوی دقیق تاریخی است. مسئله اصلی این پژوهش، ارزیابی میزان اثربخشی مصوبات مجالس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم شورای ملی در بهبود رفاه معلمان است. در همین راستا، پرسش‌های فرعی تحقیق بر ارزیابی این مصوبات در چهار حوزه کلیدیِ جبران کمبود نیروی انسانی، نظام حقوق و دستمزد، رتبه‌بندی و سیاست‌های رفاهی فرهنگیان تمرکز دارند. پژوهش حاضر با اتخاذ رویکردی توصیفی-تحلیلی، درصدد بررسی محتوای قوانین، زمینه‌های اتخاذ آنها و در نهایت تحلیل پیامدهای عملی آنهاست تا از این طریق، میزان همسویی این قوانین با تحقق رفاه واقعی معلمان سنجیده شود.

پیشینه پژوهش

مطالعات صورت‌گرفته پیرامون تحولات نظام آموزشی ایران در دوره پهلوی دوم، اگرچه از گستردگی قابل‌توجهی برخوردارند، اما با تمرکز بر ابعاد مختلف، همچنان با خلأ پژوهشی مشخصی، یعنی عدم بررسی مستقیم و مستقل رابطه میان «مصوبات قانونی مجلس» و «تأمین رفاه معلمان»، مواجه‌اند. بررسی‌های موجود را می‌توان در سه حوزه اصلی دسته‌بندی کرد: نخست، مطالعات مربوط به سیاست‌گذاری‌های کلان آموزشی. برای نمونه، راعی‌گلوجه و رحمانیان (۱۳۹۶) با تحلیل مداخلات حکومتی در بخش

آموزش، به بررسی سیاست‌های آموزشـــی پهلوی دوم پرداخته‌اند؛ هرچند تمرکز آنها بر تأثیر مستقیم قوانین بر رفاه معلمان نیست. دوم، پژوهش‌هایی با تمرکز بر ساختار و عملکرد مجالس؛ در این زمینه، رستمی و همکاران (۱۴۰۱) با بررسی عملکرد مجلس بیست‌ویکم در برنامه «سپاه بهداشت» و نیز در مطالعه‌ای دیگر (۱۴۰۲) با تحلیل نقش مجالس بیست‌ویکم و بیست‌وسوم در تصویب «قانون حمایت از خانواده»، ظرفیت مجلس در شکل‌دهی به سیاست‌های اجتماعی را نشان داده‌اند. همچنین کشتی‌آرا و همکاران (۱۴۰۰) نقش مجلس شورای ملی را در تدوین برنامه‌های پنج‌گانه توسعه بررسی کرده‌اند که بخشی از این برنامه‌ها با رفاه معلمان پیوند دارد. سوم، مطالعات با تمرکز بر ابعاد اجتماعی و جغرافیایی آموزش؛ اسدی و همکاران (۱۴۰۳) با واکاوی چالش‌ها و نابرابری‌های آموزشی در مناطق روستایی، ابعاد نابرابری در آموزش را مورد توجه قرار داده‌اند.

با وجود این مطالعات، همچنان شـــکاف میان «سیاست‌های کلی» و «تأثیرات عملی مصوبات بر رفاه معلمان» محسوس است. پژوهش حاضر با هدف پر کردن این خلأ، با اتخاذ رویکردی توصیفی-تحلیلی، در پی تبیین این مسئله است که لوایح و طرح‌های تصویب‌شده در مجالس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم تا چه میزان در بهبود وضعیت معیشتی و حرفه‌ای معلمان اثرگذار بوده‌اند.

چالش کمبود نیروی انسانی در آموزش

توجه به ســـاختار آموزش‌وپرورش از ابتدای شـــکل‌گیری مدارس نویـــن و هم‌زمان با پیروزی انقلاب مشروطیت (۱۲۸۵ ش) وجود داشت. از دیدگاه روشنفکران عهد مشروطه، فراگیر ساختن زیرساخت‌های آموزش‌وپرورش، عاملی اساسی در مسیر پیشرفت کشور، افزایش آگاهی عمومی و گسترش دموکراسی اجتماعی به شمار می‌رفت (مناشری، ۱۳۹۷: ۲۱۱).

از مهم‌ترین مؤلفه‌های پیشـــرفت نظام آموزشـــی، تأمین تعداد کافی معلم و جلوگیری از افزایش فشار کاری آنان در نتیجه کمبود نیروی انسانی بود. از ابتدای دوره پهلوی دوم، کمبود نیروی انسانی آموزشی به معضلی فراگیر تبدیل شـــد. منتقدان دولت بر این باور بودند که توزیع امکانات آموزشـــی در مناطق مختلف کشـــور عادلانه نیست؛ به‌گونه‌ای که بسیاری از استان‌ها با کمبود فضای آموزشی، معلم و دبیر روبه‌رو بودند (آموزگار، ۱۳۷۵: ۳۵۱). این موضوع مورد اذعان امیرعباس هویدا، نخست‌وزیر وقت ایران، نیز قرار داشـــت و او به کمبود نیروی متخصص در بخش آموزش در سراســـر کشـــور اشاره کرده بود (ساکما، ۲۹۷–۴۴۶–۹۹).از ابتدایی‌ترین اقدامات صورت‌گرفته برای رفع مشکل و بهبود وضعیت نیروی انسانی، تأسیس مرکزی با عنوان «آموزشگاه تربیت معلم تعلیمات دینی» توسط یدالله سحابی در دهه ۱۳۳۰ ش بود (راعی‌گلوجه و رحمانیان، ۱۳۹۶: ۷۰). ســـحابی برای تأمین بخشـــی از نیروی انســـانی

موردنیاز، ناگزیر به استفاده از کادر آموزشی مدارس جامعه تعلیمات اسلامی شد (کرمی‌پور، ۱۳۸۹: ۲۶). با وجود اقدامات محدود انجام‌شده، بحران کمبود نیروی انسانی در دو دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ ش ادامه یافت. بسیاری از استان‌ها با کمبود شدید دبیر و آموزگار مواجه بودند و گاه یک دبیر در چند مدرسه تدریس می‌کرد (ساکما، ۹۹/۲۹۳/۴۸۸۴). در دهه ۱۳۵۰ ش، بسیاری از معلمان به دلیل دریافت حقوق بیشتر، مدارس دولتی را ترک کـــرده و در مدارس خصوصی به تدریس پرداختند. نمایندگان مجلس این موضوع را از عوامل تشدید کمبود نیرو دانستند (محمدرضا عاملی، مذاکرات، دوره ۲۲، جلسه ۹۵).

منافع مدارس خصوصی در بازنشستگی معلمان نیز بی‌تأثیر نبود. بسیاری از دبیران به دلیل امکان کسب درآمد بیشتر از فعالیت در این مدارس، به بازنشستگی پیش از موعد ترغیب می‌شدند (ناصرقلی فرهادپور، مذاکرات، دوره ۲۲، جلسه ۱۵۴).

گزارش‌های دریافتی از مناطق مختلف کشور، شامل شهرهای بزرگ و شهرستان‌های کوچک، گواهی بر کمبود نیروی انسانی و افزایش فشار بر قشر معلم بود. در شهر اصفهان، صاحبان نظر و کارشناسان اعزامی دولت بر این باور بودند که توزیع دبیر در مدارس متناسب با تراکم جمعیتی مناطق نبود (ساکما، ۹۷/۲۹۷/۰۰۰۹۴۰). بر اســـاس گزارشی از منطقه مسجدسلیمان، حدود سی درصد کمبود نیرو–شامل حدود ۵۰ نفر کســـری دبیر و ۱۴۱ نفر کســـری آموزگار نســـبت به تعداد دانش‌آموزان–برآورد شده بود (ساکما، ۹۷/۲۹۷/۰۰۱۰۹۰). در شهرستان جیرفت از توابع استان کرمان، دبیران به دلیل دوری از مرکز تمایلی به حضور در این منطقه نداشتند و در نتیجه، فشار کاری بر معدود معلمان شاغل افزایش می‌یافت (ســـاکما، ۹۹/۲۹۳/۳۰۶). کمبود نیروی انســـانی، افزون بر افزایش فشار کاری بر معلمان، به تعطیلی کلاس‌های درس نیز انجامید. در شهرستان بم و سایر شهرستان‌های استان کرمان، کمبود معلم موجب تعطیلی برخی کلاس‌های آموزشی شد (ساکما، ۹۹/۲۹۳/۱۶۵۹۱؛ ۹۹/۲۹۳/۶۶۸۹).

در مناطق کوچک‌تر و بســـیار دورافتاده نیز وضعیت تفاوت چندانی نداشت. اظهارات نماینده الموت در صحن مجلس، با اشاره به گستردگی روستاهای حوزه انتخابیه و محدود بودن مدارس به حدود بیست تا ســـی روستا، نشان‌دهنده کمبود شدید امکانات آموزشی بود؛ به‌گونه‌ای که در بسیاری از این مدارس نیز فقدان معلم مشاهده می‌شد (مصطفی الموتی‌نیا، مذاکرات، دوره ۲۱، جلسه ۲۷). پیامد کمبود نیروی آموزشـــی در مناطق عشایری و روستایی، به دلیل تمرکز ناعادلانه دبیران در تهران، افزایش نرخ ترک تحصیل دانش‌آموزان و رها شدن فضاهای آموزشی به نفع فعالیت‌های سنتی عشایری بود (محمدحسین اســـدی، مذاکرات، دوره ۲۲، جلسه ۴۳). مجموعه این گزارش‌ها، انتقادات واردشده به حکومت و اذعان مسئولان و نمایندگان مجلس، ضرورت حل این مشکل را دوچندان ساخت.

هم‌افزایی مجلس و دولت در تأمین نیروی انسانی

نمایندگان مجلس در مواجهه با کمبود نیروی انسانی که عمدتاً ناشی از تمرکز دبیران در تهران و نیز ضعف نظام رفاهی معلمان بود، مجموعه‌ای از برنامه‌های اصلاحی را برای بهبود این وضعیت در پیش گرفتند. یکی از نخستین واکنش‌ها نسبت به این معضل، در صحن علنی مجلس و در قالب نطق‌های نمایندگان مشاهده می‌شود. از دید بسیاری از نمایندگان، دولت می‌بایست در زمینه پرداخت دستمزد و مزایای معلمان توجه بیشتری نشان می‌داد: «چرا وزارت آموزش و پرورش[1] که خودش به وجود این معلم‌ها احتیاج دارد، این اضافه‌کار را به آن‌ها نمی‌پردازد تا در مدارس دولتی [به‌جای مدارس غیردولتی] به تدریس مشغول باشند؟» (محمدرضا عاملی، مذاکرات، دوره ۲۲، جلسه ۹۵).

فراتر از اظهارات و نطق‌های مجلس، آنچه اهمیت بیشتری در تغییر ساختار رفاهی فرهنگیان داشت، مصوبات نهایی و قوانین تصویب‌شده در قوه مقننه بود؛ زیرا این مصوبات، دیدگاه‌های نظری را به ابزارهای الزام‌آور قانونی تبدیل می‌کردند.

مجلس بیست‌ویکم، در راستای اعزام معلمان به مناطق دوردست و کاهش فشار کاری دبیران شهرستان‌ها و روستاها، در خرداد ۱۳۴۳ ش وزارت آموزش و پرورش را مکلف کرد که فارغ‌التحصیلان دانشسراهای عالی را در پنج سال نخست خدمت به شهرستان‌ها اعزام کند. بر اساس این قانون، فارغ‌التحصیلان نمی‌توانستند در آغاز خدمت در تهران و حومه آن مشغول به کار شوند (مجموعه قوانین، دوره ۲۱، بی‌تا: ۴۲۲/۱).

توجه به سپاه دانش از دیگر اقدامات مجلس برای جبران کمبود نیروی انسانی آموزشی بود. مجلس بیست‌ویکم در دی‌ماه ۱۳۴۵ ش با تصویب مصوبه‌ای مشتمل بر پنج ماده واحده و یک تبصره، مسیر تازه‌ای برای تأمین نیروهای آموزشی گشود. بر اساس این مصوبه، سپاه دانش مجاز شد برای هر بیست نفر عضو سپاه دانش، یک افسر تحصیل‌کرده با درجه لیسانس یا بالاتر را از میان نیروهای مازاد ارتش، سپاه بهداشت و سپاه ترویج و آبادانی انتخاب کرده و برای تربیت نیروهای آموزشی به‌کار گیرد (مجموعه قوانین، دوره ۲۱، بی‌تا: ۴۰۰۶/۷-۴۰۰۷).

از جمله ابتکارهای مجلس در راستای جبران کمبود نیروی انسانی در سپاه دانش، کاهش سن اعزام پسران به خدمت سربازی بود. با توجه به افزایش تعداد دانش‌آموزان ابتدایی در سراسر کشور و نیاز فزاینده مناطق محروم به آموزگار، ظرفیت انسانی موجود پاسخ‌گوی این نیاز نبود. نظام آموزشی ناگزیر بود از راهکارهایی فراتر از سازوکارهای معمول اداری استفاده کند. در همین چارچوب، مجلس شورای

---

۱. شایان ذکر است که در سال ۱۳۴۳ ش ساختار وزارت فرهنگ بازنگری شد. وظایف آن میان وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، فرهنگ و هنر و سازمان اوقاف تقسیم گردید؛ به‌گونه‌ای که مسئولیت امور آموزش عمومی و عالی به وزارت آموزش و پرورش واگذار شد. با توجه به اینکه بازه زمانی پژوهش حاضر از سال ۱۳۴۲ ش آغاز می‌شود، در طول این تحقیق برای حفظ یکپارچگی متن از عنوان «وزارت آموزش و پرورش» برای اشاره به این نهاد استفاده شده است.

ملی طی مصوبه‌ای به وزارت جنگ اجازه داد گروهی از داوطلبان خدمت نظام وظیفه را که هنوز به سن قانونی خدمت–هجده‌سالگی–نرسیده بودند، اما از نظر پزشکی شرایط لازم را داشتند، به مراکز آموزش سپاه دانش اعزام کند (مجموعه قوانین، دوره ۲۱، بی‌تا: ۳۷۸/۱).

یکی از راهکارهای جبران کمبود نیروی انسانی، توجه به نظام پرداخت دستمزدها بود. بر همین اساس، قانون پرداخت حق‌التدریس معلمان دبیرستان‌ها مصوب تیرماه ۱۳۴۶ ش، به وزارت آموزش و پرورش اجازه داد بر اساس بودجه این وزارتخانه، افراد دارای صلاحیت را برای تدریس در دوره اول و دوم دبیرستان‌ها در سال تحصیلی ۱۳۴۶-۱۳۴۷ ش با پرداخت حق‌التدریس به‌کار گیرد (مجموعه قوانین، دوره ۲۱، بی‌تا: ۵۲۳۹/۹).

گسترش مراکز تخصصی تربیت معلم و ایجاد نهادهای آموزشی مرتبط، از دیگر اقدامات مجلس بیست‌ویکم بود. در همین راستا، مرکزی با عنوان دانشسرای عالی تأسیس شد و در اساسنامه آن، به اعتبارات لازم برای دانشجویان، استادان و نحوه خدمت آنان توجه شد (مجموعه قوانین، دوره ۲۱، بی‌تا: ۵۳۴۱/۹-۵۳۴۵). چالش کمبود نیروی انسانی در مدارس ایرانیان خارج از کشور، به‌ویژه در کشور عراق، نیز نمود یافت. در پاسخ به این بحران، وزارت آموزش و پرورش مجوز به‌کارگیری اتباع خارجی مسلط به زبان انگلیسی را در مدارس وابسته به خود صادر کرد. مطابق این قانون، تأمین بودجه لازم برای پرداخت حق‌التدریس این نیروها بر عهده دولت قرار گرفت تا خلأ آموزشی موجود برطرف شود (مجموعه قوانین، دوره ۲۲، بی‌تا: ۷۰/۱). مصوبه کاهش شرط مدرک تحصیلی برای جذب در سپاه ترویج و آبادانی، به‌عنوان اقدامی مرتبط با حوزه آموزش، زمینه را برای به‌کارگیری شمار بیشتری از مدرسان فراهم کرد. این تغییر که پیش‌تر استخدام نیروها را به دارندگان مدارک بالاتر از دیپلم محدود می‌کرد، با کاهش شرط جذب به دیپلم ریاضی یا تجربی، امکان بهره‌گیری از افراد بیشتری را فراهم ساخت (مجموعه قوانین، دوره ۲۲، بی‌تا: ۱۳۴/۱).

با وجود تدوین قوانین در این زمینه، مدارس غیردولتی و تفاوت حقوق و مزایای آنان همچنان از عوامل مؤثر در تشدید کمبود نیروی انسانی بودند. بنابراین، یکی از مهم‌ترین مصوبات، قانون جذب معلمان مدارس غیردولتی در ساختار وزارت آموزش و پرورش در مجلس بیست‌وچهارم بود. بر اساس این مصوبه، وزارت آموزش و پرورش مجاز شد کارکنان مدارس غیردولتی را که از تاریخ اول مهرماه ۱۳۵۳ ش به‌صورت تمام‌وقت در این مدارس اشتغال داشتند، در ساختار دولت جذب کند. تاریخ رسمی استخدام این افراد مرداد ۱۳۵۶ ش تعیین شد و ملاک تشخیص میزان سنوات خدمت نیز نظر مدیران مدارس بود که به وزارت آموزش و پرورش ارسال می‌شد (کِمام، ۲۴/۳۶/۰/۳۱۵ ق).

علاوه بر مجلس، دولت نیز توجه ویژه‌ای به افزایش نیروی انسانی آموزشی داشت. یکی از عوامل اصلی این توجه، اجرای برنامه‌های انقلاب سفید بود. در واقع، دولت جان اف. کندی در سال ۱۹۶۰ م کوشید محمدرضا شاه را به اجرای اصلاحات اجتماعی و اقتصادی ترغیب کند. در نتیجه، توجه به آموزش و گسترش نظام آموزشی در این چارچوب اهمیت بیشتری یافت (Saikal 2009, 75). علاوه بر انقلاب سفید، برنامه‌های توسعه نیز به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مداخله دولت برای بهبود وضعیت کشور عمل کردند. اهمیت این برنامه‌ها، به‌ویژه از برنامه سوم توسعه به بعد، از آن جهت بود که پس از اجرای اصلاحات ارضی، زمینه‌های تحکیم و گسترش قدرت محمدرضا شاه بیش از پیش فراهم شد (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۵۲).

افزایش درآمدهای نفتی در دهه ۱۳۵۰ ش، شتاب‌دهنده برنامه‌های توسعه بود (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۳۳۵). پیامد این برنامه‌ها، دو برابر شدن بدنه بوروکراسی دولت بود؛ به‌گونه‌ای که شمار حقوق‌بگیران دولتی از کمتر از ۳۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۳۵ ش به بیش از ۶۳۰ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ ش رسید که سهم عمده‌ای از این افزایش، یعنی ۲۰۸,۲۴۱ نفر، به آموزگاران اختصاص داشت (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۵۳۳).

از میان برنامه‌های پنج‌گانه توسعه دولت پهلوی دوم، در برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶ ش) به امر آموزش توجه ویژه‌ای شد. به گفته اسدالله علم، نخست‌وزیر وقت، یکی از گام‌های اساسی در چارچوب برنامه سوم، معطوف ساختن توجه دولت به تربیت نیروی انسانی در بخش آموزش بود. در همین راستا، تأسیس مرکز فنی و حرفه‌ای نارمک، ایجاد سازمان نمونه تعلیمات کشاورزی در کرج و راه‌اندازی دانشکده علوم در مشهد در سال تحصیلی ۱۳۴۱-۱۳۴۲ ش، بخشی از اقدامات انجام‌شده برای تربیت نیروی انسانی به شمار می‌رفت (لیلاز، ۱۳۹۲: ۹۱). از دیدگاه وزیر آموزش و پرورش، در میان سازمان‌های دولتی، سپاه دانش مهم‌ترین بخشی بود که با تکیه بر ظرفیت نیروهای تحصیل‌کرده و در چارچوب سیاست‌گذاری‌های آموزشی، برنامه تربیت معلم را دنبال می‌کرد. بر این اساس، جذب و به‌کارگیری نیروهای واجد صلاحیت علمی به‌عنوان سازوکار اصلی تأمین و ارتقای کیفیت تدریس در دستور کار این وزارتخانه قرار گرفت (مهرداد پهلبد، مذاکرات، دوره ۲۱، جلسه ۳۴).

علی‌رغم تلاش‌های مجلس و دولت برای توسعه منابع انسانی در راستای اهداف توسعه‌ای، نظام آموزشی کشور همچنان با چالش‌های جدی ساختاری مواجه بود. مصوبه مربوط به اعزام سپاهیان دانش به مناطق محروم، که با هدف تأمین نیروی انسانی آموزش ابتدایی روستاها در دستور کار مجلس قرار گرفته بود، در عمل در سراسر کشور به‌طور کامل اجرا نشد. عبدالحسین مانی، نماینده مجلس شورای ملی، در یکی از نطق‌های خود به این وضعیت اعتراض کرد: «در دوران اخیر اعزام سپاهیان دانش به

تعداد قبلی هم به روستاها فرستاده نشده‌اند» (عبدالحسین مانی، مذاکرات، دوره ۲۲، جلسه ۳۶).
شـــواهد موجود در مذاکرات مجلس بیســـت‌وچهارم نیز نشان می‌دهد که معضل کمبود کادر آموزشی، به‌ویژه دبیر و آموزگار، در آستانه سال تحصیلی ۱۳۵۴-۱۳۵۵ ش به بحرانی فراگیر تبدیل شد. این بحران که محدود به پایتخت نبود و سراســـر کشور را دربر می‌گرفت، ناکارآمدی سازوکارهای اجرایی وقت در تأمین نیروی انسانی متخصص را در کنار اهداف کلان اصلاحات آموزشی آشکار ساخت (سیدمرتضی مشیر، مذاکرات، دوره ۲۴، جلسه ۱۷).

افزایش دستمزد معلمان و توجه به ارتقای جایگاه شغلی

یکی از چالش‌های بنیادین جامعه فرهنگیان در حوزه آموزش، عدم تناسب میان میزان حقوق دریافتی، حجم مســـئولیت‌ها و کارکردهای معلمان بود. در این میان، دو عامل اصلی به تشدید این شکاف دامن می‌زد: نخســـت، شمار قابل‌توجه معلمان که تأمین اعتبار مالی برای آنان را به مسئله‌ای اساسی تبدیل می‌کرد؛ دوم، تأثیر مستمر نرخ تورم سالانه که همواره از میزان افزایش حقوق و دستمزد فرهنگیان پیشی می‌گرفت (روح‌الامینی و همکاران، ۱۳۸۴: ۵۱۶/۱).
پیش از آنکه توجه جدی مجلس شـــورای ملی در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ ش به مقوله حقوق معلمان معطوف شود، شواهد تاریخی نشان می‌دهد که در موارد محدودی، اقداماتی اولیه برای برقراری تعادل در نظام پرداخت و رفع نابرابری‌های حقوقی انجام گرفته بود. برای نمونه، در ســـال ۱۲۹۴ ش، آقامیرزا علی‌خان، معلم درس تشـــریح، افزون بر حقوق ماهیانـــه خود، مبلغ چهل تومان به‌عنوان اضافه‌خدمت دریافت کرد. این اقدام موجب شد حقوق دریافتی وی با حقوق سایر دبیران هم‌سطح شود (روح‌الامینی و همکاران، ۱۳۸۴: ۵۱۷/۱). ازآنجاکه این اقدامات محدود پاسخ‌گوی حجم مشکلات و نیازهای فرهنگیان نبود، با مشـــاهده کاستی‌های موجود، در مجلس بیست‌ویکم شورای ملی نخستین گام عملی در جهت حمایت مالی از معلمان برداشـــته شد. بر اساس این مصوبه، دولت مکلف شد مبلغ ۲,۳۰۰,۰۰۰ ریال از محل درآمدهای مازاد حاصل از فروش نفت را به وزارت آموزش و پرورش اختصاص دهد. بخشـــی از این اعتبار به‌طور مستقیم برای بهبود وضعیت معیشتی معلمان اختصاص یافت (مجموعه قوانین، دوره ۲۱، بی‌تـــا: ۵۳۰۲/۹-۵۳۰۳). با وجود آنکه اختصاص بخشـــی از درآمدهـــای نفتی تا حدودی به بهبود وضعیت معیشتی معلمان کمک کرد، یکی از چالش‌های پیش روی آنان، نحوه پرداخت حقوق و مزایا در دوره تعطیلات تابســـتانی مدارس بود. گروهی از سپاهیان دانش در دوره تعطیلی مدارس، از دریافت حقوق و هزینه‌های ضروری محروم می‌شـــدند. برای رفع این مشـــکل، در دی‌ماه ۱۳۵۲ ش، مجلس شـــورای ملی با تصویب مصوبه‌ای تک‌ماده‌ای، به وزارت جنگ اجازه داد هزینه‌های مربوط به زیست،

خوراک، ایاب‌وذهاب و سایر مخارج آن دسته از سپاهیان دانش را که در ایام تعطیلات تابستانی به مراکز نظامی احضار می‌شدند، از محل اعتبارات سال ۱۳۵۱ ش تأمین کند (مجموعه قوانین، دوره ۲۳، بی‌تا: ۵۱۷۷/۱۰).

مجلس بیست‌وسوم در گام بعد، در کنار الزام وزارتخانه‌های مختلف به تأمین بودجه، وزارت آموزش و پرورش را نیز به‌طور مستقیم مسئول تأمین اعتبار و پرداخت حقوق فرهنگیان قرار داد. در همین چارچوب، دو قانون مهم درباره تأسیس دانشسراهای مقدماتی و عالی به تصویب رسید. بر اساس این قوانین، وزارت آموزش و پرورش مکلف شد از آغاز دوره تحصیل، به کارآموزان دانشسراها–که پس از فراغت از تحصیل به‌عنوان معلم وارد کلاس‌های درس می‌شدند–حقوق و مزایا پرداخت کند. این مصوبه، با ایجاد پشتوانه مالی برای دانشجویان رشته‌های تربیت معلم، به تقویت ثبات معیشتی و انگیزش شغلی آنان کمک کرد (مجموعه قوانین، دوره ۲۳، بی‌تا: ۷۶۸۸/۱۷-۷۶۸۹).

با رفع موانع بودجه‌ای، مجلس گامی مهم در اصلاح نظام حقوقی معلمان برداشت. بر اساس مصوبه این دوره، حقوق پایه معلمان شاغل در آموزش و پرورش با مشاغل مشابه دولتی هم‌تراز شد. این مصوبه با هدف جبران عقب‌ماندگی حقوقی و تأمین حداقل معیشت شایسته، افزایش حقوق را تصویب و منابع مالی آن را از اعتبارات عمومی دولت تأمین کرد. همچنین، تفاوت مزایا بر اساس مدرک تحصیلی، پرداخت حق‌التدریس برای ساعات اضافه و اولویت اشتغال تمام‌وقت به تدریس برای برخورداری کامل از مزایا پیش‌بینی شد. افزون بر این، مزایای آموزشی و اداری برای معلمانی که هم‌زمان وظایف اداری یا مدیریتی بر عهده داشتند، در نظر گرفته شد و سابقه خدمت و سنوات تدریس نیز به‌عنوان عوامل مؤثر در تعیین حقوق لحاظ گردید. مقررات خاصی برای معلمان پیمانی و رسمی، از جمله تبدیل وضعیت و احتساب سوابق، وضع شد. در نهایت، وزارتخانه‌های دارایی و آموزش و پرورش مکلف شدند اعتبارات لازم برای اجرای کامل این مصوبات را در بودجه‌های سنواتی تأمین کنند (مجموعه قوانین، دوره ۲۳، بی‌تا: ۱۳ و ۶۴۶۱/۱۵-۶۴۶۸).

اهمیت این مصوبه از آن جهت بود که در مجلس بیست‌وچهارم و در نطق نمایندگان، پس از بیان تاریخچه تلاش‌های حکومت پهلوی در زمینه وضعیت حقوقی معلمان، از این قانون به‌عنوان آخرین گام مؤثر یاد شد (سیدمرتضی مشیر، مذاکرات، دوره ۲۴، جلسه ۱۷). افزایش حقوق و دستمزد معلمان همواره از دغدغه‌های حکومت، از دوره‌های پیشین (از جمله دوره قاجار)، به شمار می‌رفت؛ بااین‌حال، موانع ساختاری، به‌ویژه مسئله تأمین مالی و تخصیص اعتبار، مانع تحقق کامل حقوق و مزایای متناسب با نقش آموزشی معلمان می‌شد. در این زمینه، تلاش مجلس و حکومت در این مقطع تاریخی حول دو

اقدام مکمل سامان یافت: نخست، مجلس با اختصاص بودجه و اعتبار، امکان افزایش حقوق را فراهم کرد؛ سپس در مجلس بیست‌وسوم، سازوکار اجرای دقیق حقوق و مزایای معلمان طراحی و دنبال شد. بر اساس سخنان و مذاکرات نمایندگان مجلس، این رویکرد مرحله‌ای و هماهنگ میان تأمین اعتبار و اجرای مقررات، در مجالس پیشین و پسین به این شکل تحقق نیافته بود.

سیاست‌های ترفیع و رتبه‌بندی معلمان؛ فرصت‌ها و محدودیت‌ها

در نظام آموزشی ایران، پیش از تصویب قانون اصلاح ترفیع و رتبه‌بندی معلمان[1] در مجلس شورای ملی، ارتقای پایه و رتبه فرهنگیان با چالش‌های ساختاری و تبعیض‌های فراوانی روبه‌رو بود. این نابسامانی‌ها که در خلال مذاکرات مجلس به‌کرات مورد تأکید قرار می‌گرفت، موجب شکل‌گیری احساس «طلبکاری» در میان شمار زیادی از دبیران شده بود. شکاف فاحش میان سنوات خدمت، مدارک تحصیلی و پایه‌های حقوقی اعطاشـــده، نمونه‌ای آشکار از این بی‌عدالتی‌ها بود؛ به‌گونه‌ای که دبیران بازنشسته، در حالی که مدعی ســـه پایه حقوقی بودند، تنها موفق به دریافت یک پایه می‌شدند. این وضعیت در میان معلمان شاغل نیز احساس تبعیض و بی‌عدالتی را تشدید می‌کرد. نمونه این مسئله، تفاوت در نحوه اعطای پایه بود؛ چنان‌که یک دبیر با مدرک لیسانس، پس از یک سال خدمت به پایه چهار ارتقا می‌یافت، در حالی که همتای او با همان مدرک، شـــش سال خدمت را در پایه اول سپری می‌کرد (شفیع امین، مذاکرات، دوره ۲۱، جلسه ۲۰۹).

مانع اصلی در اجرای کامل قوانین ترفیعات پیشین، نبود اعتبار مالی کافی بود. علی‌رغم وجود چارچوب قانونی، تأمین بودجه لازم برای پرداخت درجات ترفیع، اغلب با تأخیر مواجه می‌شد. در دوره مجلس بیست‌وسوم، گامی اساسی برای رفع این مانع برداشته شد و مبلغ ۲۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال از محل اعتبارات سالانه دولت به پرداخت درجات ترفیع فرهنگیان اختصاص یافت (مجموعه قوانین، دوره ۲۳، بی‌تا: ۱۲۴/۱). این تخصیص بودجه، زمینه را برای اجرای اصلاحات ساختاری در نظام استخدامی معلمان فراهم کرد.

دولت پس از تأمین اعتبار، لایحه جدید استخدامی کشور را در دو مرحله اجرا کرد. مرحله نخست شامل طبقه‌بندی و استخدام رســـمی تمامی معلمان، اعم از قراردادی، روزمزدی، حکمی و پیمانی، بر اساس مدارج تحصیلی بود. در مرحله دوم اجرای قانون جدید اســـتخدامی، وضعیت دبیران دارای تحصیلات عالی، به‌ویژه دارندگان مدرک لیســـانس از دانشســـرای عالی، بهبود یافت؛ به‌گونه‌ای که این گروه، که پیش‌تر با پایه ۱ و گروه ۶ اســـتخدام می‌شـــدند، در نظام جدید با پایه ۱ و گروه ۷ وارد خدمت شـــدند

---

۱. رتبه‌بندی معلمان به مفهومی اشاره دارد که بر اساس آن، هر معلم با توجه به ویژگی‌هایی مانند مدرک تحصیلی، میزان سنوات خدمت، نحوه تدریس و سایر معیارها، دارای رتبه و پایه‌ای می‌شود که این رتبه و پایه تأثیر مستقیمی بر حقوق و مزایای وی دارد. این مفهوم امروزه نیز در نظام آموزشی کاربرد گسترده‌ای دارد.

و امکان ارتقا تا گروه ۱۱ را یافتند. مطابق این قانون، مسیر ارتقای آنان چنین تعیین شده بود: چهار سال در گروه ۷، سپس ارتقا به گروه ۸؛ شش سال در گروه ۸، سپس ارتقا به گروه ۹؛ هشت سال در گروه ۹، سپس ارتقا به گروه ۱۰؛ و در نهایت هشت سال دیگر در گروه ۱۰ برای رسیدن به گروه ۱۱ (مهروش صفی‌نیا، مذاکرات، دوره ۲۳، جلسه ۴۱). این تغییر، ضمن افزایش سرعت ترفیع، جایگاه حرفه‌ای این دسته از معلمان را نیز تقویت کرد.

بااین‌حال، نظام جدید نیز با انتقاداتی مواجه شد. مهم‌ترین انتقاد وارد بر آن، محدودیت جدی در مسیر ارتقای دبیران دارای مدرک کارشناسی بود که عملاً امکان پیشرفت آنان را تا گروه ۹ محدود می‌کرد. عبور از این گروه، به دلیل پیچیدگی شرایط و ابهامات قانونی، «عملاً محال» تلقی می‌شد. چنان‌که یکی از نمایندگان در صحن علنی مجلس این مسئله را چنین بیان کرد: «یک دبیر لیسانسیه پس از ده سال خدمت صادقانه و دلسوزانه می‌تواند به گروه نهم دست یابد؛ اما رسیدن به گروه‌های دهم و یازدهم، حتی با دارا بودن سی سال سابقه خدمت، مستلزم گذر از شرایطی است که به دلیل پیچیدگی، مشروط بودن و وجود ابهامات فراوان، عملاً محال به نظر می‌رسد» (علی‌اصغر شیخ‌رضایی، مذاکرات، دوره ۲۳، جلسه ۹۹). رتبه‌بندی معلمان، به دلیل ضرورت تأمین رفاه و ثبات شغلی، از اولویت بالایی برخوردار بود؛ اما محدودیت‌های مذکور، ضمن ایجاد شکافی قابل‌توجه در نظام ترفیع و رتبه‌بندی معلمان، الگویی ناپایدار در روند ارتقای شغلی آنان ایجاد کرد که در ادامه نیز اقدام جدی و نظام‌مندی از سوی دولت و مجلس برای رفع کامل آن صورت نگرفت. مجلس با اختصاص اعتبار، دولت را در سامان‌دهی این امر یاری رساند؛ بااین‌حال، حتی پس از اصلاحات انجام‌شده، ساختار رتبه‌بندی همچنان با کاستی‌های مشخصی روبه‌رو بود که در اظهارات نمایندگان نیز بازتاب یافت.

سیاست‌های رفاهی و معیشتی معلمان

پیش از سال ۱۳۴۲ ش، سیاست‌های ارتقای رفاه فرهنگیان رویکردی موردی و پراکنده داشت. به‌عنوان نمونه، در شهر کرمان، تلاش‌های «اقبال»–مدیرعامل وقت شرکت نفت ایران–منجر به تخصیص اعانه‌ای به مبلغ ۳۰۰,۰۰۰ تومان شد که حاصل آن تأسیس «باشگاه فرهنگیان» بود. این باشگاه به‌عنوان فضایی رفاهی برای معلمان در نظر گرفته شد (روح‌الامینی و همکاران، ۱۳۸۴: ۵۸۲/۱). در کنار تأسیس این باشگاه، مجموعه‌ای از فضاهای رفاهی و تفریحی نیز برای استفاده معلمان ایجاد شد. از مهم‌ترین این مراکز می‌توان به «باشگاه سوارکاران کرمان»، «هتل‌های آسمان» و توسعه امکانات مرتبط با «سازمان جهانگردی» و «سازمان حمل‌ونقل» اشاره کرد (روح‌الامینی و همکاران، ۱۳۸۴: ۶۱۲/۱-۶۱۳).

توجه به سیاســت‌های رفاهی معلمان، همانند سایر بخش‌های رفاهی، نیازمند تدوین و تشکیل قانونی جامــع بود. ازاین‌رو، ضرورت توجه بــه این حوزه در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ ش بیش از پیش افزایش یافت. یکی از مهم‌ترین ابعاد رفاهی فرهنگیان، مسئله بیمه، به‌ویژه بیمه‌های درمانی و خدمات پزشکی، بود. روندهای اداری پیچیده و گاه غیرشــفاف در نظام بیمه‌گری، به مانعی جدی در مســیر بهره‌مندی معلمان از خدمات بیمه‌ای تبدیل شــد. نمایندگان مجلس نیز به این نابسامانی‌ها اعتراض داشتند و بر غیرمنطقی بودن بخشی از مقررات اداری تأکید می‌کردند:

«چند ســال پیش، معلمی در حالی که گچ و کتاب در دست داشــت، در کلاس درس از هوش رفت؛ او را به بیمارســتان منتقل کردند، اما سرانجام جان باخت. سازمان امور اداری، با تمایز نهادن میان "در حین انجام وظیفه" و "به سبب انجام وظیفه"، این واقعه را از شمول حکم نخست خارج دانست و وراث آن مرحوم را تنها مســتحق نیمی یا دو ســوم حقوق بازماندگان شناخت. چگونه این دستگاه اداری، با چنین بازی‌های لفظی و تفســیری، سرنوشت کارمندان دولت و فرزندان آنان را دستخوش محرومیت می‌سازد؛ دستگاهی که به‌جای گشودن گره از کار مردم، خود به خالق مشکلات آنان بدل شده است» (سیدرضا حجتی، مذاکرات، دوره ۲۴، جلسه ۱۳۰). این اظهارنظر به‌خوبی نشان می‌داد که سخت‌گیری‌های اداری –اجرایی، تفاســیر محدودکننده و تعلل بوروکراســی اداری چگونه مانــع بهره‌مندی معلمان و خانواده‌های آنان از حقوق قانونی و بیمه‌ای می‌شد. درنتیجه، اصلاح سازوکارهای بیمه‌ای و ساده‌سازی روندهای اداری، به یکی از مطالبات مداوم فرهنگیان تبدیل شد.

یکی دیگر از چالش‌های مهم فرهنگیان در زمینه مسائل بیمه‌ای، عدم تعهد کامل شرکت‌های بیمه‌گر به اجرای مفاد قراردادها بود. اگرچه معلمان موظف بودند به‌طور منظم حق بیمه ماهیانه پنج تومان پرداخت کنند، اما در عمل بیمه‌گر هیچ تعهد یا تضمین روشنی در قبال پرداخت کامل خسارت‌ها و ارائه خدمات درمانی نداشت و حتی در بسیاری موارد از اجرای کامل تعهدات خود نیز سر باز می‌زد (فرخ‌رو پارسای، مذاکرات، دوره ۲۱، جلسه ۲۰).

در زمینه مسائل بیمه‌ای فرهنگیان باید تصریح کرد که مصوبات مجلس و نقش دولت در این حوزه از استحکام و کارآمدی لازم برخوردار نبود و نتوانست پاسخ‌گوی نیازهای واقعی معلمان باشد. در نتیجه، به‌جای تدوین چارچوبی منسجم، تنها به صدور مصوبات پراکنده اکتفا شد. در خصوص پرداخت بیمه و حمایت از خانواده فرهنگیان متوفی، به‌جای اصلاح اصولی قوانین بیمه و رفع نقایص گســترده آن–که نیازمند تصویب قانونی جامع درباره پرداخت حقوق به تمام وابستگان معلمان متوفی در سراسر کشور بود –تنها پرداخت‌های موردی به بازماندگان مورد توجه قرار گرفت. ازجمله، طبق مصوبه‌ای مقرر شــد به

بازماندگان دبیری با نام امیر اصلان خلف‌بیگی، افزون بر حقوق قانونی وی، مبلغ ۸,۴۰۰ ریال مستمری ماهانه پرداخت شـــود (مجموعه قوانین، دوره ۲۳، بی‌تـــا: ۷۸۴/۲). در نمونه‌ای دیگر، طی مصوبه‌ای به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده شـــد تا به پاس خدمات محمدحســـین ریاضی، آموزگار بازنشسته دبستان‌های تهران، مبلغ ۱۶,۱۴۶ ریال به‌عنوان مستمری و حقوق بازنشستگی، از محل اعتبارات بودجه همان وزارتخانه تأمین و به وی پرداخت شود (مجموعه قوانین، دوره ۲۴، بی‌تا: ۲۶۰۸/۶).

این‌گونه تصمیمات، به سبب فقدان پشتوانه قانونی منسجم در دوره‌های پیشین قانون‌گذاری و نیز عدم تعمیم‌پذیری آنها به تمامی فرهنگیان جامعه، نتوانســـت کاستی‌ها و خلأهای بنیادین نظام بیمه‌ای این قشر را برطرف سازد. از سوی دیگر، فرهنگیان به دلیل مواجهه مستمر با دانش‌آموزان و تحمل فشارهای روحی و جسمی ناشی از مسئولیت‌های آموزشی و تربیتی، بیش از بسیاری از گروه‌های اجتماعی نیازمند توجه و حمایت جدی‌تر حاکمیت در زمینه‌هایی مانند بیمه بودند؛ حمایتی که در عمل به شکل مطلوب تحقق نیافت.

بازنشستگی فرهنگیان و تأمین رفاه آنان پس از پایان دوران خدمت، یکی دیگر از اساسی‌ترین بخش‌های رفاه شغلی معلمان به شمار می‌آمد. اقدامات مؤثر در این زمینه از سوی مجلس محدود بود. از مهم‌ترین تلاش‌های مجلس در حوزه بازنشســـتگی می‌توان به مصوبه محاسبه دوبرابری سابقه خدمت سپاهیان دانش در بازنشستگی آنان اشاره کرد. بر اساس این قانون، افراد عضو سپاه دانش که در مناطق محرومی مانند سیستان و بلوچســـتان خدمت می‌کردند، در صورت استخدام در دستگاه‌های دولتی مانند وزارت آموزش و پرورش، هر یک ســـال خدمت سربازی آنان معادل دو سال سابقه خدمت محاسبه می‌شد و در نتیجه امکان بازنشســـتگی زودتر برای آنان فراهم می‌گردید (مجموعه قوانین، دوره ۲۳، بی‌تا: ۱۳ و ۶۴۳۷/۱۵).

سیاست‌گذاری اصلی در این حوزه بیش از آنکه برخاسته از مصوبات قوه مقننه باشد، متکی بر اختیارات دولت و تصمیمات اجرایی آن بود. در همین راستا، احتشامی–نماینده مجلس بیست‌ویکم–ضمن تقدیر از اقدامات دولت در حمایت از بازنشستگان، به ناکافی بودن این حمایت‌ها اشاره و خواستار توجه بیشتر دولت به وضعیت بازنشستگان شد. وی با اشاره به اقدام دولت در افزایش حقوق گروهی از بازنشستگان به ۳,۰۰۰ ریال، تأکید کرد که با وجود این اقدام، همچنان تبعیض‌هایی نســـبت به برخی بازنشستگان وجود دارد: «این عده از مردم کشـــور، عمر خود را در خدمت به مملکت گذرانیده‌اند و اکنون در دوران پیری سزاوار توجه و دلجویی بیشتری هستند؛ بنابراین شایسته است دولت در اجرای ترمیم حقوق آنان تسریع کند» (ابوالحسن احتشامی، مذاکرات، دوره ۲۱، جلسه ۳۶۴).

مهم‌ترین اقدام بنیادین دولت در دهه ۱۳۵۰ ش، با تأسیس سازمان (صندوق) بازنشستگی کشوری رقم خورد. اهمیت این اقدام تا آنجاســت که امروزه نیز بازنشســتگان کشوری، ازجمله فرهنگیان، حقوق و مزایای بازنشستگی خود را از طریق این سازمان دریافت می‌کنند. این تداوم، نشان‌دهنده نقش محوری و پایدار سازمان بازنشستگی کشوری به‌عنوان یکی از ارکان اصلی نظام حمایت اجتماعی و تضمین‌کننده معیشت شمار زیادی از شهروندان در دوران حاکمیت پهلوی و پس از آن است.

تا پیش از تشکیل این سازمان، مسئولیت امور بازنشستگان به‌صورت پراکنده میان دستگاه‌های مختلف اجرایی تقسیم شــده بود و هیچ مرجع واحد و رسمی برای برنامه‌ریزی، پرداخت مستمری یا رسیدگی به مشــکلات بازنشستگان وجود نداشت. در چنین شــرایطی، دولت لایحه تأسیس سازمان (صندوق) بازنشستگی کشوری را مطرح کرد؛ لایحه‌ای که هدف اصلی آن تمرکز تمامی امور مرتبط با بازنشستگان در یک سازمان واحد و جلوگیری از پراکندگی اداری بود. در لایحه جدید، سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان یکی از متولیان اصلی تعیین شد (ساکما، ۲۲۰/۰۰۱۵۰۸).

تشــکیل صندوق بازنشســتگی روند پیچیده‌ای را طی کرد. یافته‌های بررسی سازمان برنامه و بودجه نشــان داد که تمرکز اصلی لایحه پیشنهادی دولت درباره صندوق، بر بازنشستگان کشوری و کارکنان شــهرداری‌ها معطوف بود. بااین‌حال، تعدد مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها و شمار بالای بازنشستگان موجب شــده بود که سازمان برنامه و بودجه، موضوع لایحه بازنشستگان را با تردید جدی بررسی کند (ساکما، ۲۲۰/۰۰۱۵۰۸). با توجه به آنکه در لایحه صندوق بازنشستگی، تمامی گروه‌های بازنشستگان در نظر گرفته شــده بودند و از سوی دیگر، امور مربوط به بازنشستگان لشکری به‌طور سنتی در حوزه مسئولیت نهادهایی چون شهربانی و بانک سپه قرار داشت، مدیران سازمان برنامه و بودجه بر این باور بودند که انتقال امور مربوط به این گروه از بازنشستگان به سازمان جدید، نه‌تنها ضروری نیست، بلکه می‌تواند موجب تداخل وظایف و کاهش کارایی صندوق بازنشستگی شود. بدین‌ترتیب، پیشنهاد شد که رسیدگی به امور بازنشستگان لشکری همچنان در چارچوب موجود باقی بماند و مسئولیت آن به صندوق بازنشستگی منتقل نشود (ساکما، ۲۲۰/۰۰۱۵۰۸).

پس از طرح پیشــنهادهای کلی سازمان برنامه و بودجه و اعمال اصلاحات موردنظر این نهاد از سوی دولت، لایحه تشکیل صندوق بازنشستگی به مجلس شورای ملی ارائه شد و در قالب یک ماده واحده و هفت تبصره به تصویب رســید. ماده واحده این لایحه با هدف تمرکز امور بازنشستگی مستخدمان کشــوری و کارکنان شهرداری‌ها تدوین شد. بر اســاس این ماده، از تاریخ تصویب قانون، «اداره کل بازنشستگی» به «سازمان بازنشستگی کشوری» وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور تبدیل

شـــد. تبصره‌های این لایحه نیز ابعاد گوناگون تشکیل و اداره صندوق، از جمله مدیریت سازمان، نحوه تأمین و اداره منابع مالی، موجودی صندوق و همچنین تعهدات قانونی آن در قبال بازنشستگان را تشریح کرد (ساکما، ۲۲۰/۰۰۱۵۰۸).

یکی دیگر از راهکارهای اساسی برای ارتقای سطح رفاه فرهنگیان، ایجاد صندوق‌های ذخیره یا نهادهای مالی مشابه بانک بود که به‌طور اختصاصی به معلمان خدمات ارائه دهد. ضرورت تشکیل چنین نهادی بر پایه مشـــارکت مستقیم فرهنگیان، در سخنان نمایندگان مجلس نیز مورد تأکید قرار گرفت. آنان بر این باور بودند که حضور و سرمایه‌گذاری معلمان در تشکیل بانکی ویژه آموزش و پرورش می‌تواند نقش مهمی در بهبود وضعیت اقتصادی آنان ایفا کند:

> «بانک توســعه آموزش و پرورش باید با مشـــارکت خود معلمان تشکیل شود. تعداد معلمان و فرهنگیان در حدود دویســـت هزار نفر است. اگر هر یک از آنان مبلغ یک هزار تومان به‌عنوان سهم برای ســـرمایه‌گذاری در این بانک پرداخت کنند، این بانک می‌تواند با سرمایه‌ای معادل ۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰ تومان تأسیس گردد. سپس به فرهنگیان با نرخ بهره شش درصد وام اعطا کند تا آنان بتوانند با بازپرداخت‌های بلندمدت، برای خود مســـکن و سایر نیازهای اساسی زندگی را تأمین نمایند» (مهروش صفی‌نیا، مذاکرات، دوره ۲۳، جلسه ۴۱).

با پیگیری‌های صورت‌گرفته از سوی نمایندگان مجلس، «بانک فرهنگیان ایران» مورد حمایت جدی‌تری قرار گرفت. هدف از تأسیس اولیه این بانک، حمایت مالی از فرهنگیان، به‌ویژه در حوزه مسائل معیشتی، بود. در راســـتای افزایش رضایت فرهنگیان، موضوع افزایش سود و منافع آنان از محل این بانک مورد بررسی و تصویب قرار گرفت. بر اساس مصوبه خردادماه ۱۳۵۷ ش، مقرر شد وزارت آموزش و پرورش ســـهم خود را در این بانک کاهش داده و نسبت به واگذاری بخشی از سهام خود به کارمندان، معلمان و دبیران اقدام کند (مجموعه قوانین، دوره ۲۴، بی‌تا: ۳۶۷۰/۸). تصمیماتی از این دست در بستر شرایط خاص سیاســـی–اجتماعی حاکم بر ماه‌های منتهی به انقلاب اسلامی اتخاذ شد. در آن مقطع زمانی، با افزایش نارضایتی در میان معلمان و دبیران، واگذاری سهام به این قشر به‌عنوان راهکاری برای تعدیل تنش‌های موجود و برقراری ثبات در یکی از طبقات تأثیرگذار جامعه تلقی شد (پورآرین، ۱۴۰۲: ۴۱).

تأمین مســـکن فرهنگیان از دیگر دغدغه‌های مهم در حوزه سیاست‌های رفاهی به شمار می‌رفت. در این چارچوب، دولت مجموعه‌ای از برنامه‌های تأمین مسکن را برای معلمان در نقاط مختلف کشور به اجرا گذاشت. در تهران، حدود ۵۰۰ واحد آپارتمانی در خیابان هاشمی برای فرهنگیان در نظر گرفته شد. همچنین، ساخت ۲۰۰ واحد آپارتمانی چهارطبقه در نازی‌آباد و ۵۰ واحد مسکونی دو تا سه‌اتاقه در خیابان

گرگان نیز از جمله اقدامات قابل‌توجه در این زمینه بود. افزون بر این، احداث مجموعه‌ای از آپارتمان‌ها در شهرهای کرمان، نیشابور و مشهد، و نیز خرید ۶۰۰ واحد آپارتمانی ۱۳۰ متری در طرشت، در راستای اجرای همین سیاست‌ها صورت گرفت (مهروش صفی‌نیا، مذاکرات، دوره ۲۳، جلسه ۴۱).

اقدام دیگر برای تأمین مسکن فرهنگیان، تأسیس نهادی با عنوان «شرکت تعاونی فرهنگیان» بود. بااین‌حال، این نهاد تعاونی به‌تنهایی در عمل توانایی کافی برای بهبود وضعیت مسکن این قشر را نداشت و نتوانست پاسخگوی نیازهای گسترده معلمان باشد. این مسئله موجب شد ضرورت توجه و حمایت بیشتر دولت، به‌ویژه وزارت آموزش و پرورش، در حوزه تأمین مسکن فرهنگیان بیش از پیش احساس شود. نمایندگان مجلس نیز در نطق‌های خود به نارسایی عملکرد این تعاونی اشاره نمودند: «شرکت تعاونی فرهنگیان قادر به تهیه مسکن، حتی در حد یک واحد دو اتاقه برای سکونت معلمان نمی‌باشد» (جعفر حیدری، مذاکرات، دوره ۲۴، جلسه ۷۲).

این‌گونه اظهارات نشان می‌داد که علی‌رغم وجود شرکت‌های تعاونی، گستردگی نیازها و محدودیت منابع موجود، مانع از تأمین مؤثر مسکن فرهنگیان شده بود. بنابراین، وجود قانون یا مصوبه‌ای دقیق و اصولی در این زمینه ضروری به نظر می‌رسید. ازاین‌رو، یکی از اقدامات مهم مجلس برای رفع اساسی مشکل مسکن، تصویب قانونی تحت عنوان «تأمین اعتبارات مسکن و تشویق خانه‌سازی» بود. این قانون در قالب سیزده ماده و با رویکرد حمایت از اقشار کم‌درآمد و تسهیل فرایند ساخت مسکن برای آنان تدوین و تصویب شد. هدف اصلی این قانون، فراهم‌سازی سازوکارهای قانونی و مالی لازم برای دسترسی طبقات آسیب‌پذیر به تسهیلات مسکن و ایجاد انگیزه در روند خانه‌سازی بود. در آیین‌نامه اجرایی این مصوبه نیز وظایف نهادهای اجرایی مشخص شد. بر اساس آن، «بانک رهنی ایران با همکاری سازمان برنامه و بودجه» مسئولیت ارزیابی هزینه‌های مربوط به اجرای طرح‌های مسکن و اعلام آن به دولت را بر عهده داشت (کمام، ۴۵/۰۵۰۶۷).

این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، بیانگر توجه سیاست‌گذاران به رفع موانع تأمین مسکن برای اقشار کم‌برخوردار و همچنین تلاش برای طراحی سازوکارهای مالی در حمایت از گروه‌هایی چون فرهنگیان بود؛ گروهی که بیشترین فشار ناشی از کمبود امکانات مسکن را متحمل می‌شدند. در همین چارچوب، در دوره وزارت منوچهر گنجی در کابینه امیرعباس هویدا، به‌منظور جلب رضایت فرهنگیان–که از نظر تعداد، دو برابر سایر کارکنان دولت بودند–تأسیس یک بانک خصوصی با امکان انجام معاملات ارزی به‌عنوان یکی از راهکارهای پیشنهادی مطرح شد. این بانک که با عنوان «بانک فرهنگیان» فعالیت خود را آغاز کرد، توانست از طریق سود حاصل از عملیات بانکی، اجرای اقداماتی را آغاز کند که سال‌ها پیش از آن تنها در حد وعده باقی مانده بود (بهنود، ۱۳۷۰: ۶۶۳).

نتیجه‌گیری

تحلیل عملکرد مجالس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم شورای ملی نشان می‌دهد که سیاست‌های مرتبط با رفاه معلمان در این دوره، ماهیتی توسعه‌گرایانه داشت؛ زیرا میان ثبات سیاسی، اجرای برنامه‌های توسعه و تلاش برای ارتقای وضعیت فرهنگیان، پیوندی معنادار برقرار بود. در بازه زمانی ۱۳۴۲-۱۳۵۷ ش، با بهره‌گیری از فرصت‌های ساختاری همچون افزایش دوره قانون‌گذاری مجالس از دو به چهار سال، حضور بانوان در عرصه قانون‌گذاری، تحولات اجتماعی ناشی از انقلاب سفید و اجرای برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه، رویکرد نظام حکمرانی به سمت سامان‌دهی وضعیت معلمان در چهار محور جبران کمبود نیروی انسانی، اصلاح نظام حقوق و دستمزد، استقرار نظام رتبه‌بندی و گسترش سیاست‌های رفاهی معطوف شد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که قوانین مصوب این دوره، از منظر میزان کارآمدی و پایداری، در سه دسته قابل تفکیک هستند. نخست، سیاست‌های پیشران و نهادینه‌ای همچون نظام رتبه‌بندی معلمان و تأسیس صندوق بازنشستگی کشوری که با برخورداری از پشتوانه‌های مالی و ساختاری، آثار ماندگاری بر نظام رفاهی فرهنگیان برجای گذاشتند. دوم، اقدامات واکنشی و مقطعی که تحت تأثیر فشارهای اجتماعی و شرایط خاص سیاسی، مانند تأسیس بانک فرهنگیان، اتخاذ شدند. سوم، قوانینی همچون خدمت سپاهیان دانش در مناطق محروم و برخی سیاست‌های بیمه‌ای که اگرچه ماهیتی اصلاح‌گرانه داشتند، اما به دلیل شکاف میان الزامات قانونی و واقعیت‌های اجرایی، بر اساس اظهارات و مذاکرات نمایندگان مجلس، نتوانستند به‌طور کامل به اهداف پیش‌بینی‌شده دست یابند. بنابراین، اثربخشی سیاست‌های رفاهی معلمان بیش از آنکه صرفاً به تصویب قوانین وابسته باشد، در گرو پیوند میان تأمین اعتبارات پایدار، توان اجرایی نهادهای مسئول و استمرار اراده حاکمیت برای حل مسائل فرهنگیان بود.

از سوی دیگر، بررسی ادوار قانون‌گذاری مجلس شورای ملی، امکان تحلیل رویکردهای متفاوت مجالس نسبت به بهبود وضعیت معلمان را فراهم می‌سازد. در میان مجالس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم، مجالس بیست‌ویکم و بیست‌وسوم به دلیل حجم و تنوع بیشتر مصوبات مرتبط با آموزش و رفاه فرهنگیان، جایگاه برجسته‌تری داشتند. مجلس بیست‌ویکم از ویژگی‌های متمایزی همچون افزایش دوره فعالیت قانون‌گذاری و حضور فعال زنان صاحب‌نظر در حوزه آموزش، از جمله فرخ‌رو پارسا–نخستین وزیر زن در تاریخ ایران–در عرصه سیاست‌گذاری آموزشی برخوردار بود. این عوامل در افزایش توجه به مسائل آموزشی و ارتقای کمّی و کیفی مصوبات مرتبط با فرهنگیان مؤثر واقع شد. مجلس بیست‌وسوم نیز به دلیل ثبات نسبی سیاسی کشور و توجه گسترده‌تر نمایندگان به مسائل رفاهی و آموزشی، اهمیت ویژه‌ای

داشت؛ به‌گونه‌ای که بخش قابل توجهی از مذاکرات آن به بررسی مسائل مرتبط با آموزش و وضعیت فرهنگیان اختصاص یافت. در مقابل، مجلس بیست‌ودوم بیشتر تحت تأثیر مسائل سیاسی و تحولات کلان کشور قرار داشت و موضوعاتی همچون تشکیل وزارتخانه‌های جدید و حمایت از استقلال بحرین بخش مهمی از فعالیت‌های آن را به خود اختصاص داد؛ ازاین‌رو، مسائل آموزشی در اولویت پایین‌تری قرار گرفت. مجلس بیســـت‌وچهارم نیز هم‌زمان با ســـال‌های پایانی حکومت پهلوی دوم و اوج‌گیری بحران‌های سیاسی و اجتماعی فعالیت می‌کرد. این شرایط، فرصت و ظرفیت نمایندگان برای پیگیری عمیق‌تر مسائل رفاهی و معیشتی معلمان را محدود ساخت.

پیوست

جدول شماره ۱- تفکیک مصوبات رفاه معلمان با ادوار ۲۱-۲۴

مجالس موضوعات مصوبه	مجلس بیست و یکم	مجلس بیست و دوم	مجلس بیست و سوم	مجلس بیست و چهارم
هم‌افزایی مجلس و دولت در تأمین نیروی انسانی	۵	۲	–	–
افزایش دستمزد معلمان و توجه به ارتقای جایگاه شغلی	۱	–	۳	–
سیاست‌های ترفیع و رتبه‌بندی معلمان	–	–	۱	–
سیاست‌های رفاهی و معیشتی	–	–	۲	۲
مجموع مصوبات	۶	۲	۶	۲

منبع: کتاب مجموعه قوانین مجلس شورای ملی

References

Ābrāhāmiyān, Yīrvand. 1384 š. *Īrān-e Beyn-e Do Enghelāb*. Translated by Aḥmad Gol-Moḥammadī and Moḥammad Ebrāhīm Fattāhī. Tehrān: Ney. [In Persian]

Āmūzgār, Jahāngīr. 1375 *š. Farāz va Forūd-e Dūdmān-e Pahlavī*. Translated by Ardašīr Loṭf-ʿAlīyān. Tehrān: Markaz-e Tarjome va Našr-e Ketāb. [In Persian]

Behnūd, Masʿūd. 1370 *š. Az Seyyed Zīā tā Bakhtīyār*. Tehrān: Sāzmān-e Entešārāt-e Jāvīdān. [In Persian]

Karmīpūr, Hamīd. 1389 *š. Kārnāme-ye Sīāsī va Farhangī-ye Dabīrestān-hā-ye Kamāl Narmak va Refāh-e ʻAlavī*. Tehrān: Markaz-e Asnād-e Enghelāb-e Eslāmī. [In Persian]

Kātūziyān, Mohammad ʻAlī Homāyun. 1372 *š. Eqtesād-e Sīāsī-ye Īrān*. Translated by Mohammad Rezā Nafīsī and Kāmbīz ʻAzīzī. 13th ed. Tehrān: Markaz. [In Persian]

Laylāz, Saʻīd. 1392 *š. Mowj-e Dovvom; Tajaddod-e Āmorāne dar Īrān*. Tehrān: Nilūfar. [In

Persian]

Majles-e Showrā-ye Mellī. n.d. *Majmūʻe-ye Qavānīn-e Bist va Yekomīn Dowre-ye Qānūn*-gozārī-ye Majles-e Showrā-ye Mellī, Vols. 1, 7, and 9. Tehrān: Chāpkhāne-ye Majles-e Showrā-ye Mellī. [In Persian]

Majles-e Showrā-ye Mellī. n.d. *Majmūʻe-ye Qavānīn-e Bist o Doʼomīn Dowre-ye Qānūn*-gozārī-ye Majles-e Showrā-ye Mellī, Vol. 1. Tehrān: Chāpkhāne-ye Majles-e Showrā-ye Mellī. [In Persian]

Majles-e Showrā-ye Mellī. n.d. *Majmūʻe-ye Qavānīn-e Bist o Seʼomīn Dowre-ye Qānūn*-gozārī-ye Majles-e Showrā-ye Mellī, Vols. 1, 2, 10, 13, 15, and 17. Tehrān: Chāpkhāne-ye Majles-e Showrā-ye Mellī. [In Persian]

Majles-e Showrā-ye Mellī. n.d. *Majmūʻe-ye Qavānīn-e Bist o Chahāromīn Dowre-ye Qānūn-gozārī-ye Majles-e Showrā-ye Mellī*, Vols. 6 and 8. Tehrān: Chāpkhāne-ye Majles-e Showrā-ye Mellī. [In Persian]

Manāshirī, Dāyvid. 1397 *š. Nezhām-e Āmūzeshī va Sākhtan-e Īrān-e Modern*. Translated by Mohammad Hassan Bādāmchī and Erfān Mosleh. Tehrān: Ibn Sīnā. [In Persian]

Nīlī, Masʿūd, and Mohsen Karmī. 1396 *š. Tārīkh-e Barnāme-rīzī 1316-1356: Taḥlīl-e Tārīkhī bā Tamarkoz bar Taḥavvolāt-e Naqš va Jāygāh-e Sāzmān-e Barnāme va Būdjeh*. Tehrān: Ney. [In Persian]

Rūḥ-ol-Amīnī, Fāṭemeh, Šahnāz Nāderī, and ʿAzīzollāh Ṣafā. 1384 š. *Ganjīne-ye Āmūzeš va Parvareš-e Šahr-e Kermān dar Āyīne-ye Tārīkh*. Vol. 1. Kermān: Moʾassese-ye Āftāb-e Kermān. [In Persian]

Saikal, Amin. 2009. *The Rise and Fall of the Shah*. Princeton: Princeton University Press. [In English]

Maqālāt

Estādī, Mahdī, Parvīz Ḥoseyn Ṭalāʾī, and Zahrā Ṣādeqī. 1403 š. "An Analysis of Policies and Development Processes of Rural Schools in Kerman Province during the Second Pahlavi Era." [Barrasī-ye Taḥlīl-e Sīyāsat-hā va Farāyand-hā-ye Towseʿe-ye Madāres-e Rūstāʾī-ye Ostān-e Kermān dar ʿAṣr-e Pahlavī-ye Dovvom]. *Faṣlnāme-ye Tārīkh-e Rūstā va Rūstā-nešīnī dar Īrān va Eslām* 2, no. 4 (Serial no. 13): 73-101. [In Persian] https://doi.org/10.22103/jic.2025.25069.1418

Keshtī-Ārā, Kīmiyā, 'Alī Akbar Ja'farī, and Mortazā Nourā'ī. 1400 š. "Evaluation of the Performance of the National Consultative Assembly against the Development Programs of 1947-1978 [Arzyābī-ye Ruykard-e Majles-e Showrā-ye Mellī dar Qebāl-e Barnāme-hā-ye Towse'e-ye 1326-1357 š]." *Faslnāme-ye 'Elmī-ye Tārīkh-nāme-ye Īrān ba'd az Eslām*, 13, no. 31, 147-171. [In Persian] https://doi.org/10.22034/jiiph.2022.48037.2243

Pūr-Ārīn, Fowād. 1402 š. “Contradictory Results of Dissatisfaction Contexts in Iran Before and After the Islamic Revolution.” [Natāyej-e Motażād-e Zamīne-hā-ye Nārazāyatī-ye Īrān dar Qabl va Baʿd az Enghelāb-e Eslāmī]. *Faṣlnāme-ye Pazhūheškade-ye Emām Khomeynī (s) va Enghelāb-e Eslāmī* 10, no. 41 (Serial no. 41): 39-44. [In Persian] https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.24236462.1387.10.41.3.6

Rāʿī-Golūjeh, Sajjād, and Dāryūš Rahmānīān. 1396 š. “Politics and Education in the Second Pahlavi Era: A Case Study of Causes, Procedures, and Processes of Changing Topics and Resolutions of the Supreme Council of Culture (1941-1953).” [Sīyāsat va Āmūzeš dar Dowre-ye Pahlavī-ye Dovvom; Barrasī-ye Mūredī-ye ‘Elal, Čegūnegī va Farāyand-e Taġyīr-e Mabāḥes va Maṣūbāt-e Šowrā-ye ‘Ālī-ye Farhang (1320-1332)]. *Faṣlnāme-ye ‘Elmī va Pazhūheší-ye Tārīkh-e Eslām va Īrān 27*, no. 35 (Serial no. 125): 57-80. [In Persian] https://doi.org/10.22051/hii.2017.16318.1413

Rostamī, Ṭayyebe, Mortażā Nūrāʾī, and Nežāt Aḥmadī. 1401 š. “The Role of the 21st Parliament in Approving the Health Corps Bill and Its Related Challenges.” [Naqš-e Majāles-e Bīst-o-Yekom dar Taṣvīb-e Lāyehe-ye Sepāh-e Beh-dāšt va Čāleš-hā-ye Marbūt be Ān]. *Do Faṣlnāme-ye ‘Elmī-ye Taḥqīqāt-e Tārīkh-e Ejtemāʿī* 12, no. 2: 127-148. [In Persian] https://doi.org/10.30465/shc.2023.41721.2373

Rostamī, Ṭayyebe, Mortażā Nūrāʾī, and Nežāt Aḥmadī. 1402 š. “Contexts and Necessities of Proposing the Family Protection Bill and the Role of the 33rd and 31st National Consultative Assembly in Its Approval.” [Zamīne-hā va Zarūrat-hā-ye Matrah Šodan-e Lāyehe-ye Hemāyat az Khānevādeh va Naqš-e Majāles-e Bīst-o-Se va Bīst-o-Yekom-e Šowrā-ye Mellī dar Taṣvīb-e Ān]. *Faṣlnāme-ye ‘Elmī-ye Tārīkh-nāme-ye Īrān baʿd az Eslām* 14, no. 35: 91-114. [In Persian] https://doi.org/10.22034/jiiph.2023.55468.2410

Asnād

Ketābkhāne, Muzeh va Markaz-e Asnād-e Majles-e Shūrā-ye Eslāmī (KMAM), Šomāre 45/05067.

(KMAM(, Šomāre 24/36/0/315 q.

Majles-e Showrā-ye Melli. Mashrūḥ-e Mozākerāt.

21st Majles: Sessions no. 20, 27, 34, 154, 209, 364.

22nd Majles: Sessions no. 36, 43, 95, 154.

23rd Majles: Sessions no. 41, 99.

24th Majles: Sessions no. 17, 72, 130

Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāne-ye Mellī-ye Īrān (SĀKMĀ), Šomāre 99/293/4884.

SĀKMĀ, Šomāre 97/297/000940.

SĀKMĀ, Šomāre 97/297/001090.

SĀKMĀ , Šomāre 99/293/306.
SĀKMĀ , Šomāre 99/293/16591.
SĀKMĀ , Šomāre 220/001508.
SĀKMĀ , Šomāre 99/446/297.
SĀKMĀ , Šomāre 99/6689/293.